

Beobachtung der Konvergenz in der EU

Ein gerechteres Europa? Konvergenz und die europäische Säule sozialer Rechte



Verwenden Sie bei Verweisen auf diesen Kurzbericht bitte folgenden Wortlaut:

Eurofound (2019), *Ein gerechteres Europa? Konvergenz und die europäische Säule sozialer Rechte*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Autoren: Massimiliano Mascherini und Chiara Litardi

Forschungsleiter: Massimiliano Mascherini

Eurofound-Projekt: 171001 – Entwicklung eines Rahmenkonzepts zur Beobachtung der Konvergenz

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union

Dieser Bericht und die zugehörigen Materialien sind online abrufbar unter <http://eurofound.link/ef19050>

© Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen, 2019

Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Die Genehmigung zur Verwendung oder Vervielfältigung von Fotos oder sonstigem Material, die nicht dem Urheberrecht von Eurofound unterliegen, ist direkt beim Urheberrechtsinhaber einzuholen.

Titelbild: © Dennis Jacobsen/Shutterstock

Sonstige Bilder: S. 1 © wjarek/Shutterstock; S. 2 © Oksana Kuzminz/ Shutterstock;

S. 5 © MikeDotta/ Shutterstock; S. 17 © MikeDotta/Shutterstock;

S. 19 © Thomas Bethge/Shutterstock.

Fragen zum Urheberrecht sind in Schriftform zu richten an: copyright@eurofound.europa.eu

Die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) ist eine dreigliedrige Agentur der Europäischen Union, die 1975 gegründet wurde. Sie hat den Auftrag, Fachwissen im Bereich sozial-, beschäftigungs- und arbeitspolitischer Strategien gemäß der Verordnung (EU) 2019/127 bereitzustellen.

Druckfassung: ISBN: 978-92-897-2012-0 ISSN: 2599-8129 doi:10.2806/45201 TJ-AR-19-006-DE-C

PDF: ISBN: 978-92-897-2008-3 ISSN: 2599-8161 doi:10.2806/30517 TJ-AR-19-006-DE-N

Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen

Telefon: (+353 1) 204 31 00

E-Mail: information@eurofound.europa.eu

Internet: www.eurofound.europa.eu



Einleitung

Aufwärtskonvergenz sowohl in wirtschaftlicher als auch in sozialer Hinsicht ist ein langjähriges politisches Versprechen der EU: die Mitgliedstaaten – und ihre Bürger – traten der EU mit der berechtigten Erwartung bei, dass sich ihre Lebens- und Arbeitsbedingungen mit der Mitgliedschaft verbessern würden. In den letzten Jahrzehnten wurden in beiden Dimensionen erhebliche und kontinuierliche Fortschritte auf dem Weg zur Aufwärtskonvergenz erzielt. Allerdings stagnierte die Konvergenz in der EU nach der Wirtschaftskrise im Hinblick auf einige wichtige Aspekte des Lebens der Europäer oder war sogar rückläufig. Die Diskrepanzen zwischen den Mitgliedstaaten wurden größer, und zwar nicht nur die wirtschaftlichen und finanziellen Unterschiede, sondern auch das soziale Gefälle, insbesondere in Bezug auf Armut und Erwerbsbeteiligung.

Die wirtschaftliche und soziale Dimension der EU gelten traditionell als separate Einheiten, und man ging davon aus, dass der soziale Fortschritt dem Wirtschaftswachstum als logische Konsequenz folgen würde. Die Wirtschaftskrise und die weit verbreitete Unzufriedenheit der Europäer, die damit einherging, erforderten ein Umdenken. Es herrscht mittlerweile weitgehend Einvernehmen darüber, dass wirtschaftliche und soziale Konvergenz Hand in Hand gehen

müssen. Die europäische Säule sozialer Rechte wurde 2017 als weit reichende Initiative – oder „Kompass“ – als Orientierungshilfe, zur Unterstützung und Förderung der Konvergenz auf den Weg gebracht.

Die Säule dient vor allem der Stärkung der sozialen Dimension der EU und misst ihr in der Politikgestaltung denselben Stellenwert bei wie der wirtschaftlichen Dimension. Die Säule wird von einem sozialpolitischen Scoreboard flankiert, das mehrere beschäftigungs- und sozialpolitische Indikatoren zur Beobachtung der Fortschritte der Mitgliedstaaten auf dem Weg zur Aufwärtskonvergenz in der sozialen Dimension umfasst.

Vor diesem Hintergrund soll mit diesem Kurzbericht die Aufwärtskonvergenz in Bezug auf die Indikatoren für die Kernziele des sozialpolitischen Scoreboards für den Zeitraum 2008-2018 untersucht werden. Anhand der Untersuchung werden die Entwicklungen der einzelnen Indikatoren in diesem Zeitraum aufgezeigt sowie die Frage beantwortet, ob die Mitgliedstaaten diesbezüglich den Weg der Aufwärtskonvergenz beschreiten. Damit sollen Bereiche aufgezeigt werden, in denen die Aufwärtskonvergenz am stärksten durch die Wirtschaftskrise beeinträchtigt wurde, und solche, die in Zukunft den Schwerpunkt der Politik bilden sollten.



Politischer Kontext

Aufwärtskonvergenz bei den Lebens- und Arbeitsbedingungen ist das Ziel der europäischen Säule sozialer Rechte. Dieses Ziel ist mit zwei Aspekten verbunden. Der erste betrifft die Konvergenz, was bedeutet, dass die EU-Mitgliedstaaten sich immer ähnlicher werden – die Unterschiede zwischen ihnen hinsichtlich der Armuts- und Erwerbstätigenquoten, der Löhne und Gehälter usw. verringern sich im Laufe der Zeit. Dies bedeutet, dass leistungsschwächere Länder ihren Rückstand zu den leistungsstärkeren Ländern aufholen. Der zweite Aspekt bezieht sich darauf, dass die Konvergenz aufwärts verläuft, d. h. die Lebens- und Arbeitsbedingungen befinden sich in einem Aufwärtstrend und verbessern sich in der EU insgesamt.

Die europäische Säule sozialer Rechte

Die europäische Säule sozialer Rechte wurde 2017 von den Staats- und Regierungschefs der EU anlässlich des Sozialgipfels in Göteborg (Schweden) für faire Arbeitsplätze und Wachstum proklamiert. Ziel der Säule ist der Aufbau eines gerechteren Europas mit einer starken sozialen Dimension anhand von 20 Grundsätzen zur Förderung integrierter, gut funktionierender Arbeitsmärkte und Wohlfahrtssysteme. Sie soll für neue und

wirksamere soziale Rechte für die Bürger sorgen, die in drei am Menschen ausgerichtete Kategorien untergliedert sind:

- **Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang:** Diese beziehen sich auf Bildung, Gleichstellung von Frauen und Männern und Chancengleichheit
- **Faire Arbeitsbedingungen:** Darunter fallen die Struktur der Arbeitskräfte, die Arbeitsmarktdynamik und das Einkommen
- **Sozialschutz und Inklusion:** Diese erstrecken sich auf durch öffentliche Unterstützung und Sozialschutz erzielte faire Ergebnisse und decken in erster Linie die Gewährung von Leistungen und soziale Sicherungsnetze ab

Als eine der wichtigsten, in den letzten Jahren auf den Weg gebrachten Initiativen wird mit der Säule versucht, das Konzept eines sozialen Europas wieder mit Leben zu erfüllen, was für die nachhaltige Sicherung des Zusammenhalts und der Legitimität des europäischen Projekts von allergrößter Bedeutung ist. Das Wirtschaftsgefälle untergräbt das Versprechen eines gemeinsamen wirtschaftlichen Wohlstands, während das soziale Gefälle zwischen sowie zunehmende Ungleichheiten innerhalb der Mitgliedstaaten den Zusammenhalt und das ultimative Ziel des europäischen Aufbauwerks unterminiert: die Verbesserung des Lebens aller Europäer.

Das Konzept der Konvergenz ist einer der Eckpfeiler der Säule; es beruht auf dem Grundsatz sozialer Investitionen in die Bürger und soll sowohl zu sozialer Eingliederung als auch zu Wirtschaftswachstum führen. Diesbezüglich sollte die Säule als ein wichtiges Instrument gesehen werden, das für einen Ausgleich zwischen den sozialen Zielen und den im Wesentlichen makroökonomischen Zielen im Rahmen der neuen Instrumente der EU für die sozial- und wirtschaftspolitische Steuerung sorgt. Die Mitgliedstaaten, die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft sind gemeinsam dafür verantwortlich, die Säule für die Bürgerinnen und Bürger Realität werden zu lassen, wobei die EU-Organe den Rahmen abstecken und die Richtung vorgeben.

Sozialpolitisches Scoreboard

Die Säule wird von einem sozialpolitischen Scoreboard flankiert, das die Fortschritte der Mitgliedstaaten bei der Verwirklichung ihrer Ziele überwacht. Das von der Europäischen Kommission unter Mitwirkung des Beschäftigungsausschusses und des Ausschusses für Sozialschutz entwickelte Scoreboard stellt mehrere Indikatoren (Indikatoren für die Kernziele und Sekundärindikatoren) für die Bewertung der Leistung der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die drei breit gefassten, messbaren politischen Dimensionen der Säule bereit. Es erfasst den jährlichen Wert jedes Indikators sowie seine Veränderungen, wodurch es möglich wird, die Entwicklungen in den Mitgliedstaaten zu bewerten und die wichtigsten beschäftigungs- und sozialpolitischen Probleme zu erkennen.

Das sozialpolitische Scoreboard ergänzt die bestehenden Überwachungsinstrumente, insbesondere den Anzeiger für die Leistungen im Beschäftigungsbereich und den Anzeiger für die Leistungsfähigkeit des Sozialschutzes, und fließt in die Koordinierung der Wirtschaftspolitik des Europäischen Semesters ein.

Politische Maßnahmen

Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen ist in ihren politischen Leitlinien für die vollständige Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte eingetreten. Dies wäre ein entscheidender Schritt zur Stärkung der wirtschaftlichen und sozialen Widerstandsfähigkeit der Mitgliedstaaten vor

künftigen makroökonomischen Erschütterungen und deren ungleichen Dominoeffekten im sozialen Bereich.

Zu den politischen Maßnahmen zur Erreichung der Ziele der Säule könnten automatische Stabilisatoren gehören, die als wichtige länderübergreifende steuerpolitische Stoßdämpfer fungieren würden, die die Auswirkungen spezifischer negativer Schocks auf eine nachhaltige Aufwärtskonvergenz abfedern könnten. Ein viel diskutierter Stabilisierungsmechanismus ist eine europäische Arbeitslosen-Rückversicherung, mit der das Recht auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit von angemessener Dauer in die Säule eingebunden wird.

Es gibt zwar mehrere Möglichkeiten, eine solche Rückversicherung auszugestalten, doch würde dies grundsätzlich einen zentralen EU-Fonds beinhalten, der für die Dauer eines Konjunkturerinbruchs Beträge an einzelstaatliche Arbeitslosenversicherungen auszahlen würde, um den Staatskassen etwas Luft zu verschaffen, und der den Mitgliedstaaten dabei helfen könnte, sich von Wirtschaftskrisen zu erholen. Damit könnten das makroökonomische Risiko verringert und zugleich die Konvergenz der sozioökonomischen Bedingungen für Arbeitslose gefördert werden. Mit einem solchen Versicherungssystem würde ein Auseinanderdriften zwischen den Mitgliedstaaten verhindert, da es als schneller, automatischer antizyklischer Mechanismus fungieren würde. Frau von der Leyen hat sich dazu verpflichtet, eine solche Versicherung während ihres Mandats vorzuschlagen.

Durch die Umsetzung der Säule selbst – und die soziale Konvergenz, die damit gefördert werden soll – könnte deutlich gemacht werden, wie dringend erforderlich neue Gesetzesinitiativen in der EU sind. Darüber hinaus könnten die Mitgliedstaaten dazu angehalten werden, eigene Maßnahmen einzuleiten, um ein höheres Maß an Konvergenz nicht nur in der Arbeitsmarktpolitik, sondern insbesondere auch bei den Kapazitäten und der Qualität ihrer Einrichtungen zu erzielen. Diese gemeinsamen Anstrengungen würden weiter dazu beitragen, die Widerstandsfähigkeit und eine nachhaltige Aufwärtskonvergenz bei den Lebens- und Arbeitsbedingungen aufzubauen.

Wichtigste Erkenntnisse

- Bei den meisten Indikatoren für die Kernziele des sozialpolitischen Scoreboards, von dem die europäische Säule sozialer Rechte flankiert wird, ist seit 2008 eine Aufwärtskonvergenz zu beobachten. Allerdings ist die Dynamik der Aufwärtskonvergenz je nach Indikator unterschiedlich, und daher lassen sich die Indikatoren in drei Gruppen unterteilen.
- Für eine Gruppe von Indikatoren weist die Aufwärtskonvergenz im Zeitraum 2008 bis 2018 einen gleichmäßigen und robusten Verlauf auf, und die Wirtschaftskrise in der ersten Hälfte dieses Zeitraums scheint nur begrenzte Auswirkungen gehabt zu haben. Die Leistung der EU hat sich in Bezug auf alle Indikatoren dieser Gruppe verbessert, die Schwankungsbreite zwischen den Mitgliedstaaten ist kleiner geworden. Diese Entwicklung lässt sich an der Schulabbrecherquote, den geschlechtsspezifischen Beschäftigungsunterschieden und der Inanspruchnahme von formaler Kinderbetreuung für Kinder unter drei Jahren deutlich ablesen.
- Bei einer zweiten Gruppe von Indikatoren verläuft die Aufwärtskonvergenz unbeständig und ist an den Konjunkturzyklus gekoppelt. Hier ist von Aufwärtskonvergenz die Rede, wenn die Wirtschaft wächst, doch wenn sich die Konjunktur abschwächt, verwandelt sich Aufwärtskonvergenz in Abwärtsdivergenz – eine Verschlechterung der Indikatoren zusammen mit einem zunehmenden Gefälle zwischen den Mitgliedstaaten. Diese Entwicklung wird in den Erwerbs-, Arbeitslosen- und Langzeitarbeitslosenquoten sowie der NEET-Quote, dem Anteil von Menschen, die von Armut und sozialer Ausgrenzung bedroht sind, den Einkommen, dem Haushaltseinkommen sowie an medizinischen Versorgungslücken deutlich.
- Der Zusammenhang zwischen einer unbeständigen Aufwärtskonvergenz bei diesen Indikatoren und Konjunkturschwankungen macht deutlich, in welchen Bereichen die Mitgliedstaaten ihre wirtschaftliche und soziale Widerstandsfähigkeit stärken sollten, um eine nachhaltige und integrativ ausgerichtete Konvergenz zu fördern. Dazu gehören Bereiche wie Erwerbsbeteiligung und Ausgrenzung sowie Armut und Zugang zu sozialen Diensten.
- Die dritte Gruppe umfasst die beiden Indikatoren, bei denen die Mitgliedstaaten am schlechtesten abgeschnitten haben. Einer ist Einkommensungleichheit, die mit wachsenden Ungleichheiten zwischen den Mitgliedstaaten zunimmt. Der andere Indikator betrifft die Auswirkungen des sozialen Schutzes auf die Armutsminderung, dessen Wert sich innerhalb von zehn Jahren verringert hat. Zwar nähern sich die Mitgliedstaaten in Bezug auf diesen Indikator einander an, doch ist er abwärts gerichtet, was bedeutet, dass sich die Mitgliedstaaten trotz dieser Annäherung auf einen schlechteren Zustand zubewegen. Für diese beiden Bereiche sind gemeinsame Bemühungen der Mitgliedstaaten erforderlich, um ihre Leistung zu verbessern.
- Die europäische Säule sozialer Rechte bietet einen Rahmen für die Schaffung eines gerechteren, widerstandsfähigeren und nachhaltigeren Europas, der die Mitgliedstaaten darauf vorbereitet, einige der Herausforderungen, mit denen Europa konfrontiert ist, in Angriff zu nehmen. Die Umsetzung einer europäischen Arbeitslosen-Rückversicherung könnte zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit durch Verringerung des makroökonomischen Risikos und zugleich durch Förderung der Konvergenz der sozioökonomischen Bedingungen für Arbeitslose und durch Verhinderung eines weiteren Auseinanderdriftens im Hinblick auf Armut und materielle Deprivation beitragen.



Detaillierte Analyse

Bei der Untersuchung dieses Kurzberichts steht die Aufwärtskonvergenz der Mitgliedstaaten bei 13 der 14 Indikatoren für die Kernziele im Mittelpunkt, die das sozialpolitische Scoreboard bilden, das die europäische Säule sozialer Rechte flankiert (der Indikator, mit dem das Qualifikationsniveau von Personen im Bereich digitaler Kompetenzen gemessen wird, wurde aufgrund der eingeschränkten Verfügbarkeit von Daten ausgeklammert). Diese Indikatoren, die in Tabelle 1 aufgeführt sind, stellen Schlüsselbereiche dar, in denen

die EU ihre sozialpolitische Agenda voranbringen möchte.

Die Indikatoren lassen sich in drei Kategorien unterteilen:

- Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang
- dynamische Arbeitsmärkte und faire Arbeitsbedingungen
- öffentliche Unterstützung/Sozialschutz und Inklusion

Tabelle 1: Indikatoren für die Kernziele des in dieser Studie analysierten sozialpolitischen Scoreboards

Indikator	Beschreibung
Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang	
Schulabbrecherquote	Anteil der Personen zwischen 18 und 24 Jahren, die lediglich über einen Abschluss der Sekundarstufe I verfügen und keine weiterführende Schul- oder Berufsausbildung durchlaufen
Geschlechtsspezifische Beschäftigungsunterschiede	Differenz zwischen der Erwerbstätigenquote von Männern und Frauen in Prozentpunkten
Einkommensungleichheit	Gemessen als Einkommensquintilverhältnis, d. h. das Verhältnis des Gesamteinkommens der 20 % der Bevölkerung mit dem höchsten Einkommen (oberstes Quintil) zum Gesamteinkommen der 20 % der Bevölkerung mit dem niedrigsten Einkommen (unterstes Quintil)
AROE-Quote	Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen
NEET-Quote	Anteil der Bevölkerung zwischen 15 und 24 Jahren, die weder eine Arbeit haben noch eine schulische oder berufliche Ausbildung absolvieren (NEET)

Indikator	Beschreibung
Dynamische Arbeitsmärkte und faire Arbeitsbedingungen	
Erwerbstätigenquote	Anteil der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren, der über einen Arbeitsplatz verfügt
Arbeitslosenquote	Anteil der Arbeitskräfte im Alter von 15 bis 74 Jahren, der arbeitslos ist
Langzeitarbeitslosenquote	Anteil der Erwerbsbevölkerung, der seit mindestens 12 Monaten arbeitslos ist
Haushaltseinkommen	Reales verfügbares Bruttoeinkommen von Haushalten pro Kopf, indiziert mit dem Basisjahr 2008 (100)
Nettoverdienst	Nettoverdienst eines ledigen Vollzeitarbeitnehmers ohne Kinder, der einen Durchschnittslohn bezieht, prozentuale Veränderung in Landeswährung, Dreijahresdurchschnitt
Öffentliche Unterstützung/Sozialschutz und Inklusion	
Auswirkungen sozialer Transferleistungen	Prozentuale Verringerung des Armutsrisikos aufgrund von Sozialtransfers (außer Rentenzahlungen)
Formale Betreuung von Kindern unter drei Jahren	Anteil der Kinder unter drei Jahren, die in einer formalen Kinderbetreuungseinrichtung betreut werden
Medizinische Versorgungslücken	Anteil der Gesamtbevölkerung mit einem nicht erfüllten Bedarf an medizinischer Versorgung

Quelle: Aus: Europäische Kommission, 2018a

Messung der Aufwärtskonvergenz

Konvergenzmuster

Eurofound (2018c) hat Aufwärtskonvergenz als eine Verbesserung des EU-Durchschnittswerts eines bestimmten Indikators definiert, der sich einem politischen Ziel oder einem gesellschaftlich akzeptablen Niveau nähert, zusammen mit einer Verringerung der Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf diesen Indikator.

Aufwärtskonvergenz als solche ist jedoch nicht immer gleichbedeutend mit einer zahlenmäßigen Maximierung des Indikators; der aufwärts gerichtete Trend hängt vielmehr von der Art des Indikators und dem politischen Ziel, das sich dahinter verbirgt, ab. Aufwärtskonvergenz bei der Schulabbrecherquote beispielsweise bedeutet eine *Verringerung* des Anteils zusammen mit einem Abbau der Ungleichheiten zwischen den Mitgliedstaaten, während Aufwärtskonvergenz bei der Erwerbstätigenquote einen *Anstieg* der Quote zusammen mit einem Abbau der Ungleichheiten impliziert.

Als strikte Aufwärtskonvergenz wird eine Konstellation bezeichnet, in der alle Mitgliedstaaten ihre Leistung in Bezug auf den Indikator verbessern und die Ungleichheiten zwischen ihnen zugleich verringert werden.

Zwar ist Aufwärtskonvergenz das erstrebenswerteste Ergebnis, doch sind auch andere Muster denkbar:

- Aufwärtsdivergenz (eine Verbesserung der durchschnittlichen Leistung der EU in Bezug auf den Indikator und eine Zunahme der Ungleichheiten)
- Abwärtskonvergenz (ein Rückgang der durchschnittlichen Leistung der EU und eine Verringerung der Ungleichheiten)
- Abwärtsdivergenz (ein Rückgang der durchschnittlichen Leistung der EU und eine Zunahme der Ungleichheiten)

Konvergenzmessungen

Die Untersuchung der Indikatoren für die Kernziele des sozialpolitischen Scoreboards wurden mithilfe eines von Eurofound entwickelten methodischen Instrumentariums („Toolbox“) durchgeführt.¹ Eurofound (2018c) behandelt die Messung von Konvergenz im Rahmen einer eingehenden methodischen Diskussion. Bei der aktuellen Studie wird Konvergenz aus drei Blickwinkeln heraus

¹ Dieses ist auf der Website von Eurofound abrufbar unter <https://www.eurofound.europa.eu/data/convergence-hub/convergence-methodology>.

betrachtet, die alle unterschiedlich gemessen werden:

- die Frage, ob leistungsschwächere Mitgliedstaaten gegenüber leistungsstärkeren Mitgliedstaaten aufholen (Beta-Konvergenz)
- die Frage, ob sich die Ungleichheiten zwischen den Mitgliedstaaten insgesamt verringern (Sigma-Konvergenz)
- die Frage, ob das Gefälle zwischen den leistungsstärksten und den leistungsschwächsten Mitgliedstaaten insgesamt abgebaut wurde (Delta-Konvergenz)

In der folgenden Darstellung der Ergebnisse sind in den Schaubildern die Ergebnisse der Sigma-Konvergenzanalyse dargestellt.

Der Untersuchungszeitraum beginnt am Ende des wirtschaftlichen Aufschwungs 2008, das zugleich den Beginn der Großen Rezession darstellte, und dauert bis zum Jahr 2018. Für einige der Indikatoren lagen lediglich bis 2017 Daten vor, für den Nettoverdienst bis zum Jahr 2016.

Für jeden Indikator wird die Entwicklung im Zeitraum 2008 bis 2018 dargestellt und angegeben, ob ein nach oben oder nach unten verlaufendes Muster zu erkennen ist. Angegeben wird außerdem das anhand der Standardabweichung gemessene Ausmaß der Ungleichheiten in jedem Jahr, das auf eine Konvergenz oder eine Divergenz hinweist.

Die wichtigsten Entwicklungen

Bei der Analyse wurden im Wesentlichen drei Entwicklungstrends festgestellt, und die Ergebnisse werden gemäß diesen Trends dargestellt.

- **Starke und stabile Aufwärtskonvergenz:** Indikatoren, für die die Aufwärtskonvergenz über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg einen gleichmäßigen und robusten Verlauf aufweist.
- **Aufwärtskonvergenz in guten Zeiten:** Die größte Gruppe von Indikatoren, die einen unbeständigen Aufwärtskonvergenztrend aufweisen: in guten Zeiten wurde eine Aufwärtskonvergenz festgestellt, während in den Jahren der Rezession eine Abwärtsdivergenz beobachtet wurde. Diese Indikatoren stehen für Bereiche, in denen die Mitgliedstaaten ihre Widerstandsfähigkeit stärken sollten, um künftige wirtschaftliche Erschütterungen besser abfedern zu können.
- **Abwärtstrends:** Indikatoren, die noch nicht auf eine Aufwärtskonvergenz hindeuten

und auf die ein verstärktes Augenmerk gelegt werden sollte, um die Leistung der Mitgliedstaaten zu verbessern.

Starke und stabile Aufwärtskonvergenz

Für eine Gruppe von Indikatoren weisen die Aufwärtskonvergenztrends während des gesamten Untersuchungszeitraums einen gleichmäßigen und robusten Verlauf auf. Zwischen 2008 und 2018 zeigen diese Indikatoren ein durchgängiges Muster einer allgemeinen Verbesserung und einer verringerten Divergenz. Die Krise hatte auf dieses Muster keinen Einfluss, und die durch den Konjunkturverlauf bedingte Fluktuation war äußerst gering.

Drei Indikatoren folgen diesem stabilen Aufwärtskonvergenztrend: die Schulabbrecherquote, die geschlechtsspezifischen Beschäftigungsunterschiede und der Anteil von Kindern unter drei Jahren, die in formalen Kinderbetreuungen betreut werden (siehe Tabelle 2). Im Zusammenhang mit dem sozialpolitischen Scoreboard gehören die ersten beiden der Dimension „Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang“ an, während der dritte Indikator unter dem Aspekt „Öffentliche Unterstützung/Sozialschutz und Inklusion“ erfasst wird. Aus dem Bereich „Dynamische Arbeitsmärkte und faire Arbeitsbedingungen“ weist keiner der Indikatoren das Muster einer stabilen Aufwärtskonvergenz auf.

Bei allen drei Indikatoren haben sich die leistungsschwächsten Länder den leistungsstärksten Ländern angenähert. Die Verringerung der Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten ist bei der Schulabbrecherquote und den geschlechtsspezifischen Beschäftigungsunterschieden besonders stark ausgeprägt. Die Unterschiede zwischen dem Anteil von Kindern unter drei Jahren, die in formalen Kinderbetreuungen betreut werden, haben sich in einem geringeren Ausmaß verringert, obwohl sich der Abstand zwischen den leistungsstärksten und den leistungsschwächsten Mitgliedstaaten insgesamt vermindert hat.

Die Konvergenz in Bezug auf diese Indikatoren wurde insbesondere von den südeuropäischen Mitgliedstaaten angetrieben, die ihren Rückstand schneller aufgeholt haben, insbesondere in Bezug auf die Schulabbrecherquote und die geschlechtsspezifischen Beschäftigungsunterschiede.

Tabelle 2: Indikatoren, die eine und stetige und stabile Aufwärtskonvergenz aufweisen

Indikator	Dimension der Säule	Entwicklung zwischen 2008 und 2018
Schulabbrecherquote	Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang	Aufwärtskonvergenz
Geschlechtsspezifische Beschäftigungsunterschiede	Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang	Aufwärtskonvergenz
Formale Betreuung von Kindern unter drei Jahren	Öffentliche Unterstützung/Sozialschutz und Inklusion	Aufwärtskonvergenz

Schulabbrecher

Eine Senkung der Schulabbrecherquote auf 10 % ist eines der Ziele von Europa 2020. Dieser Indikator ist innerhalb von zehn Jahren von 13,4 % 2008 auf 9,2 % 2018 deutlich gesunken (ungewichtete Mittelwerte, Abbildung 1). Die Ungleichheiten zwischen den Mitgliedstaaten insgesamt haben sich in diesem Zeitraum ebenfalls verringert, wobei die Standardabweichung von 7,3 auf 3,9 zurückging.

Mit Ausnahme von fünf Mitgliedstaaten konnten alle Mitgliedstaaten ihre Leistung in Bezug auf diesen Indikator verbessern, wodurch die Zahl der frühen Schulabgänger unter Jugendlichen gesunken ist. Hinzu kommt, dass die Länder, die am schlechtesten abgeschnitten haben, ihren Rückstand zu den leistungsstärksten Ländern deutlich aufgeholt haben. In Griechenland beispielsweise ist die Quote von 14,4 % auf 4,7 % zurückgegangen, in

Lettland von 15,5 % auf 8,3 %. Von allen Mitgliedstaaten hatte Portugal den größten Rückgang (-23,1 Prozentpunkte) zu verzeichnen, gefolgt von Spanien (-13,8 Prozentpunkte) sowie von Malta und Griechenland (jeweils -9,7 Prozentpunkte). Auch wenn die Schulabbrecherquote in den ersten drei der genannten Länder nach wie vor über dem EU-Durchschnitt liegt, sind die Quoten deutlich gesunken.

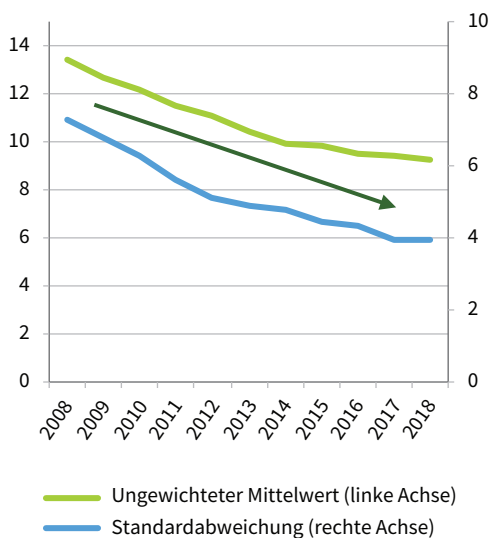
Zeitgleich dazu stieg die Schulabbrecherquote in Rumänien, Schweden, der Slowakei, Tschechien und Ungarn, wobei dieser Anstieg recht gering ausfiel (weniger als 3 Prozentpunkte in allen fünf Ländern).

Geschlechtsspezifische Beschäftigungsunterschiede

Der Abbau der geschlechtsspezifischen Beschäftigungsunterschiede ist eine zentrale Zielmarke auf dem Weg der EU hin zur Gleichstellung von Frauen und Männern. Diese Unterschiede haben sich von 14,5 Prozentpunkten 2008 auf 10,6 Prozentpunkte 2018 verringert, dies entspricht einem Rückgang – und damit einer Verbesserung – von fast 4 Prozentpunkten (ungewichtete Mittelwerte, Abbildung 2). In diesem Zeitraum verringerte sich die Schwankungsbreite – d. h. der Abstand zwischen den leistungsstärksten und den leistungsschwächsten Mitgliedstaaten –, wobei alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme von zwei ihre Leistung verbessern konnten.

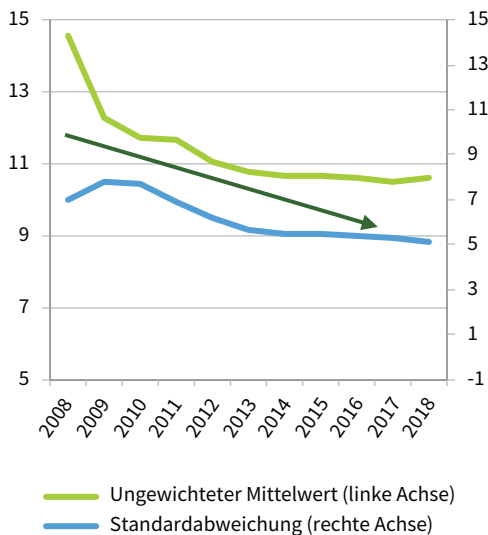
Die geschlechtsspezifischen Beschäftigungsunterschiede verringerten sich in den Krisen Jahren deutlich, doch wurde interessanterweise 2018 eine leichte Vergrößerung dieser Kluft gegenüber dem Vorjahr verzeichnet. Obwohl die Erwerbsquote von Frauen im Jahr 2018 stieg, klappte die Schere aufgrund eines noch größeren relativen Anstiegs des Anteils erwerbstätiger Männer immer weiter auseinander.

Abbildung 1: Aufwärtskonvergenz bei der Schulabbrecherquote, EU, 2008–2018



Die südeuropäischen Mitgliedstaaten verzeichneten den größten Abbau geschlechtsspezifischer Beschäftigungsunterschiede. Malta stand dabei mit einem Abbau von 17 Prozentpunkten an der Spitze, gefolgt von Spanien, Zypern und Griechenland. Auch in Luxemburg ging das Gefälle um 10 Prozentpunkte deutlich zurück. Nur in Ungarn und Rumänien nahm das Gefälle zu.

Abbildung 2: Aufwärtskonvergenz bei den geschlechtsspezifischen Beschäftigungsunterschieden, EU, 2008–2018



Formale Betreuung von Kindern unter drei Jahren

Damit alle Kinder faire Startbedingungen im Leben vorfinden, insbesondere Kinder aus benachteiligten Verhältnissen, hat die Kommission 2019 eine Empfehlung des Rates zur Verbesserung der Qualität und des Zugangs zu frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung angenommen (Europäische Kommission, 2018c).

Während des Beobachtungszeitraums hat sich die Leistung der Mitgliedstaaten im Hinblick auf den Anteil der Kinder unter drei Jahren, die in einer formalen Kinderbetreuungseinrichtung betreut werden, verbessert. Die Quote stieg kontinuierlich von 23,5 % 2008 auf 32,2 % 2017, dies entspricht einem Anstieg von über 9 Prozentpunkten (ungewichtete Mittelwerte). Ebenso verringerten sich die Unterschiede insgesamt zwischen den leistungsstärksten und den leistungsschwächsten Mitgliedstaaten.

Mit Ausnahme von fünf Mitgliedstaaten verzeichneten alle Mitgliedstaaten einen Anstieg des Anteils der Kinder unter drei Jahren, die in einer formalen Kinderbetreuungseinrichtung betreut werden. In Luxemburg und Malta fiel der Anstieg mit 34,8 bzw. 21,6 Prozentpunkten besonders hoch aus. In diesen beiden Ländern nahm diese Entwicklung allerdings einen unterschiedlichen Verlauf. Luxemburg gehörte bereits 2008 zu den Spitzenreitern, und der Anteil der Kinder in Kinderbetreuungseinrichtungen stieg zwischen 2008 und 2017 beständig an. Malta hingegen startete von einem Wert, der unter dem EU-Durchschnitt lag (15 % gegenüber dem EU-Durchschnitt von 23 %), hat jedoch aufgeholt, allerdings nicht mit konstanter Geschwindigkeit. Deutliche Verbesserungen konnten auch Lettland, die Niederlande und Portugal verzeichnen. Umgekehrt hat sich die Leistung in fünf Ländern verschlechtert, am stärksten in der Slowakei, Zypern und im Vereinigten Königreich, und zwar mit einem Rückgang von 2,4, 1,9 bzw. 1,8 Prozentpunkten.

Aufwärtskonvergenz in guten Zeiten

Die Konvergenztrends in einer zweiten Gruppe von Indikatoren zeichnen sich durch eine ausgeprägte Instabilität aus, wobei eine starke konjunkturelle Komponente sowohl den Durchschnittswert jedes Indikators als auch die Schwankungen zwischen den Mitgliedstaaten beeinflusst.

Für die Indikatoren in dieser Gruppe wird dann eine Aufwärtskonvergenz verzeichnet, wenn die Wirtschaft wächst, denn dann verbessert sich die Leistung, und die Ungleichheiten verringern sich. Doch wenn die EU in eine Rezession eintritt und die Wirtschaft auf Talfahrt geht, dann wird eine Abwärtsdivergenz verzeichnet, d. h. eine Verschlechterung des Indikators und eine Zunahme der Ungleichheiten zwischen den Mitgliedstaaten.

Diese Gruppe umfasst acht Indikatoren für die Kernziele aus allen drei Dimensionen des sozialpolitischen Scoreboards (siehe Tabelle 3): zwei aus der Dimension „Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang“; alle fünf aus der Dimension „Dynamische Arbeitsmärkte und faire Arbeitsbedingungen“; und ein Indikator der Dimension „Öffentliche Unterstützung/Sozialschutz und Inklusion“.

Tabelle 3: Indikatoren, die auf eine Aufwärtskonvergenz in guten Zeiten hinweisen

Indikator	Dimension der Säule	Entwicklung zwischen 2008 und 2018
AROPE*	Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang	Aufwärtskonvergenz
NEET-Quote	Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang	Aufwärtsdivergenz
Erwerbstätigenquote	Dynamische Arbeitsmärkte und faire Arbeitsbedingungen	Aufwärtskonvergenz
Arbeitslosenquote	Dynamische Arbeitsmärkte und faire Arbeitsbedingungen	Abwärtsdivergenz
Langzeitarbeitslosigkeit	Dynamische Arbeitsmärkte und faire Arbeitsbedingungen	Abwärtsdivergenz
Verfügbares Haushaltseinkommen	Dynamische Arbeitsmärkte und faire Arbeitsbedingungen	Aufwärtsdivergenz
Nettoverdienst	Dynamische Arbeitsmärkte und faire Arbeitsbedingungen	Abwärtskonvergenz
Medizinische Versorgungslücken	Öffentliche Unterstützung/Sozialschutz und Inklusion	Aufwärtskonvergenz

* Quote der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen
Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Gesamtbevölkerung

Generell trat der Wendepunkt in dieser Gruppe von Indikatoren 2013 ein: in diesem Jahr endet die wirtschaftliche Talfahrt und begann die wirtschaftliche Erholung. So wurde für alle acht Indikatoren in der Zeit von 2008 bis 2013 eine Abwärtsdivergenz verzeichnet, im Zeitraum 2013 bis 2018 hingegen eine Aufwärtskonvergenz. Der Grad der Abwärtsdivergenz und der Aufwärtskonvergenz, die diese Indikatoren belegen, ist allerdings sehr unterschiedlich.

Für eine Untergruppe von Indikatoren – AROPE, Erwerbstätigenquote und medizinische Versorgungslücken – ist über den gesamten Zeitraum 2008 bis 2018 hinweg eine Aufwärtskonvergenz zu erkennen. Für diese Indikatoren waren die Aufwärtskonvergenztrends 2013 bis 2018 stärker ausgeprägt als die Abwärtsdivergenz der Jahre 2008 bis 2013, und zwar sowohl im Hinblick auf die Werte als auch die Schwankungsbreite. Daher ist der Trend alles in allem von einer Aufwärtskonvergenz geprägt.

Für eine zweite Untergruppe von Indikatoren – die NEET-Quote und das verfügbare Haushaltseinkommen – war die Verbesserung in der Phase der Erholung stärker ausgeprägt als der Rückgang in den Krisenjahren. Allerdings waren diese Verbesserungen ungleichmäßig unter den Mitgliedstaaten verteilt, und die Unterschiede zwischen ihnen sind jetzt noch größer als 2008. Unterm Strich kann daher von einer Aufwärtsdivergenz gesprochen werden.

Für eine dritte Untergruppe – die Arbeitslosen- und Langzeitarbeitslosenquoten – war im Zeitraum 2008–2018 eine Abwärtsdivergenz zu beobachten. Hier war die Erholung in den

Jahren 2013 bis 2018 nicht stark genug ausgeprägt, um die Verschlechterung in den Krisenjahren auszugleichen. Angesichts des beobachteten Konjunkturverlaufs könnten die Verbesserungen bei diesen Indikatoren gefestigt und die Aufwärtskonvergenz in den kommenden Jahren wiederhergestellt werden, sofern die wirtschaftliche Erholung stabil bleibt.

Und schließlich weist der Indikator des Nettoverdienstes zwischen den Mitgliedstaaten in der Aufschwungphase geringere Schwankungen auf, doch bislang konnten die Verbesserungen das Vorkrisenniveau noch nicht wieder erreichen.

Die starken zyklischen Komponenten dieser Entwicklungen machen deutlich, dass die Aufwärtskonvergenz der Mitgliedstaaten in Bezug auf diese Indikatoren instabil und nicht nachhaltig ist. Die Mitgliedstaaten müssen daher ihre Widerstandsfähigkeit in diesen Politikfeldern stärken, um eine künftige Divergenz im Fall einer Rezession zu vermeiden.

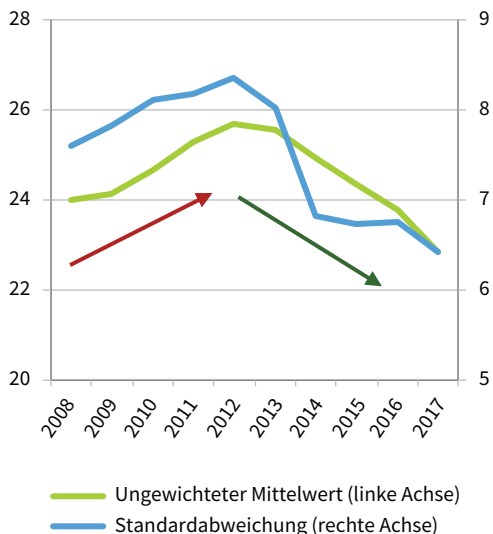
AROPE-Quote

Die Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung ist eines der Ziele von Europa 2020. Der Anteil der von Armut oder sozialer Ausgrenzung bedrohten Personen (AROPE) ist trotz eines Höchststandes von 25,6 % im Jahr 2012 von 24 % 2008 auf 22,8 % 2017 gesunken (siehe Abbildung 3). Die Unterschiede bei der Leistung der Mitgliedstaaten haben sich verringert, wobei die Standardabweichung von 7,6 auf 6,4 zurückgegangen ist. Die 2017 beobachteten Werte und die Schwankungsbreite lagen unter denjenigen des Jahres 2008, als über die Hälfte der Mitgliedstaaten Rückgänge

verzeichnete. Daher ist dieser Zeitraum von einer Aufwärtskonvergenz geprägt.

Die leistungsschwächsten Länder, darunter Rumänien, Bulgarien und Lettland, haben zu den leistungsstärksten aufgeschlossen. Besonders erwähnenswert ist Polen: die AROPE-Quote lag 2008 über dem EU-Durchschnitt (30,5 % gegenüber 24 %), ging jedoch unablässig bis 2017 um 11 Prozentpunkte zurück und fiel unter den EU-Durchschnitt. Die AROPE-Quote war jedoch nicht in allen Ländern rückläufig. In Griechenland beispielsweise stieg sie um 6,7 Prozentpunkte an; nachdem das Ausgangsniveau des Landes 2008 über dem EU-Durchschnitt lag, entwickelt es sich seither in eine andere Richtung als der Rest der EU. In Luxemburg war die umgekehrte Tendenz zu beobachten; dort stieg die AROPE-Quote ausgehend von einem niedrigen Niveau 2008 um 6 Prozentpunkte zwischen 2008 und 2017 an und lag 2017 ganz dicht am EU-Durchschnitt.

Abbildung 3. Aufwärtskonvergenz bei der AROPE-Quote, EU, 2008–2017



NEET-Quote

Eine Verringerung der Zahl der NEET ist Teil der EU-Strategie zur Verhinderung von sozialer Ausgrenzung unter Jugendlichen. Die Konvergenzanalyse ergibt, dass die NEET-Quote in der EU trotz eines Höchstwerts im Jahr 2013, als sie 12,8 % erreichte,

durchschnittlich von 9,9 % 2008 auf 9,6 % 2018 (ungewichtete Mittelwerte) gesunken ist. Zwar haben einige der leistungsschwächsten Länder zu den leistungsstärksten aufgeschlossen, doch hat die Schwankungsbreite zwischen den Mitgliedstaaten von 3,1 2008 auf 3,4 2018 zugenommen. Dies deutet darauf hin, dass sich der Untersuchungszeitraum durch ein Aufwärtsdivergenzmuster auszeichnet.

Der größte Rückgang wurde in Lettland (4 Prozentpunkte) beobachtet, dessen NEET-Quote unter dem EU-Durchschnitt liegt. Die Quote fiel auch in Irland um 3,8 Prozentpunkte. Demgegenüber wurde in Rumänien (2,9 Prozentpunkte), Griechenland (2,7 Prozentpunkte), Italien (2,6 Prozentpunkte) und Kroatien (2 Prozentpunkte) ein Anstieg der NEET-Quote verzeichnet; alle diese Länder gehörten bereits 2008 zu den Ländern, die diesbezüglich am schlechtesten abschnitten.

Erwerbstätigenquote

In der Strategie Europa 2020 wurde als Ziel festgelegt, bis 2020 in der EU bei der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter eine Erwerbstätigenquote von 75 % zu erreichen. Die Quote stieg von 71 % 2008 auf 73,8 % 2018, obwohl sie im Zeitraum 2008-2013 rückläufig war und auf 68 % zurückging (ungewichtete Mittelwerte, siehe Abbildung 4). Die anhand der Standardabweichung gemessene Schwankungsbreite ging von 5,4 2008 auf 5,3 2018 zurück. Daher kann für den Zeitraum 2008 bis 2018 alles in allem von einer Aufwärtskonvergenz gesprochen werden.

Den höchsten Anstieg verzeichnete Malta, das 2008 zu den leistungsschwächsten Ländern gehörte, mit einer Quote von 59,2 %. Die Erwerbsquote erreichte dort im Jahr 2015 den EU-Durchschnitt und stieg anschließend weiter an; 2018 lag sie bei 75 %. Ebenso wie auch Ungarn zwischen 2008 und 2018 eine kontinuierliche Steigerung von 12,9 Prozentpunkten auf. Das Land, das 2008 zunächst unter dem EU-Durchschnitt lag, lag 2018 mit 74,4 % darüber.

Alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme von vier konnten sich zwischen 2008 und 2018 verbessern: Griechenland verzeichnete den stärksten Beschäftigungsrückgang (-6,8 Prozentpunkte), gefolgt von Spanien (-2,6 Prozentpunkte), Zypern und Dänemark (beide -1,5 Prozentpunkte).

Abbildung 4: Aufwärtskonvergenz bei der Erwerbstätigenquote, EU, 2008–2018

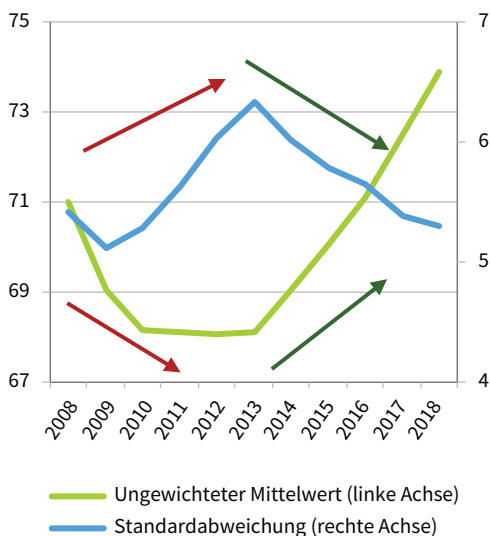
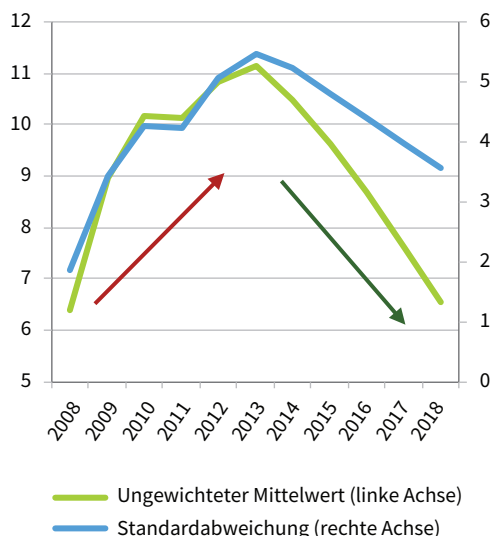


Abbildung 5: Abwärtsdivergenz bei der Arbeitslosenquote, EU, 2008–2018



Arbeitslosenquote

Die Arbeitslosenquote in Europa betrug 2018 6,5 % und lag damit noch geringfügig über der Quote 2008 mit 6,4 %, jedoch weit unter der Quote 2013, die sich auf 11,2 % bezifferte (ungewichtete Mittelwerte, siehe Abbildung 5). Seit 2013 konnte in allen Mitgliedstaaten eine positive Entwicklung verzeichnet werden. Allerdings hat die Schwankungsbreite zwischen den Mitgliedstaaten von 1,8 2008 auf 3,5 2018 zugenommen. Infolgedessen muss die Gesamtentwicklung als Abwärtsdivergenz bezeichnet werden.

Trotz der kräftigen Erholung in den letzten Jahren übertraf die Arbeitslosenquote in Griechenland 2018 den EU-Durchschnitt um das Dreifache. Sie kletterte von 7,8 % 2008 auf sage und schreibe 27,5 % 2013, gefolgt von einem Rückgang auf 19,2 % 2018. Auch in Zypern ist der Verlauf bemerkenswert: dieses Land war 2008 das Land mit einer der niedrigsten Arbeitslosenquoten in der EU, die jedoch zwischen 2008 und 2018 um 4,7 Prozentpunkte anstieg.

Es lassen sich aber auch positive Muster erkennen. Die deutlichsten Rückgänge waren in Ländern wie Deutschland und Ungarn zu beobachten, wo die Arbeitslosigkeit zwischen 2008 und 2018 um 4 Prozentpunkte zurückging. Darauf folgten Polen und die Slowakei mit einem Rückgang von 3,2 bzw. 3,1 Prozentpunkten.

Langzeitarbeitslosenquote

Trotz der kräftigen wirtschaftlichen Erholung seit 2013 betrug die Langzeitarbeitslosenquote in Europa 2018 2,7 % und lag damit geringfügig über der Quote des Jahres 2008 in Höhe von 2,4 % (ungewichtete Mittelwerte). Die anhand der Standardabweichung gemessene Schwankungsbreite insgesamt stieg von 1,4 2008 auf 2,5 2018 an. Daher ist die Entwicklung der Langzeitarbeitslosenquote von einer Abwärtsdivergenz geprägt.

Am besten haben die Slowakei und Deutschland mit einem Rückgang von 2,6 bzw. 2,5 Prozentpunkten abgeschnitten. In mehr als der Hälfte der Mitgliedstaaten ist die Quote während des Beobachtungszeitraums jedoch gestiegen. Den höchsten Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit verzeichneten Griechenland, Spanien und Italien. Dies traf jedoch nicht für alle südeuropäischen Länder zu: in Malta und Portugal war die Quote mit 1,5 bzw. 0,5 Prozentpunkten rückläufig.

Die Analyse der Leistung der Mitgliedstaaten weist auf unterschiedliche Entwicklungen hin. Einerseits verzeichneten die leistungsschwächsten Länder im Zeitraum 2008 bis 2018 einen stärkeren Rückgang der Langzeitarbeitslosigkeit als die leistungsstärksten Länder. Andererseits nahmen die Unterschiede insgesamt zwischen den Mitgliedstaaten sowie der Abstand

zwischen den leistungsstärksten und den leistungsschwächsten Ländern zu, was auf eine divergierende Entwicklung hinweist.

Verfügbares Haushaltseinkommen

Eine Steigerung des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte ist wünschenswert, da dadurch das Armutsrisiko sinkt und der Lebensstandard der Europäer verbessert wird. Das verfügbare Bruttohaushaltseinkommen wird anhand einer Skala gemessen, bei der für das Jahr 2008 der Mittelwert bei 100 angesetzt wird. Dieser Wert stieg 2017 auf 105,6, was auf eine allgemeine Verbesserung schließen lässt. Dabei lassen sich zwei unterschiedliche Trends erkennen. Zunächst sank der Wert von 2008 bis 2013 infolge der Krise und der steigenden Arbeitslosigkeit auf 96,4. Anschließend stieg der Wert im Zuge der Erholung bis zum Ende des Zeitraums auf 105,6. Obwohl einige der leistungsschwächsten Länder zu den leistungsstärksten aufschlossen, hat die Schwankungsbreite insgesamt von 4,1 2008 auf 13 im Jahr 2017 zugenommen. Daher ist der Trend von einer Aufwärtsdivergenz geprägt.

Die größten Zuwächse verzeichneten die osteuropäischen Mitgliedstaaten, insbesondere Bulgarien, Polen und Rumänien, die 2017 allesamt einen Wert von beinahe 130 verzeichneten. Demgegenüber schnitten die südeuropäischen Mitgliedstaaten am schlechtesten ab; davon war Griechenland mit 69 das Land mit dem niedrigsten Wert.

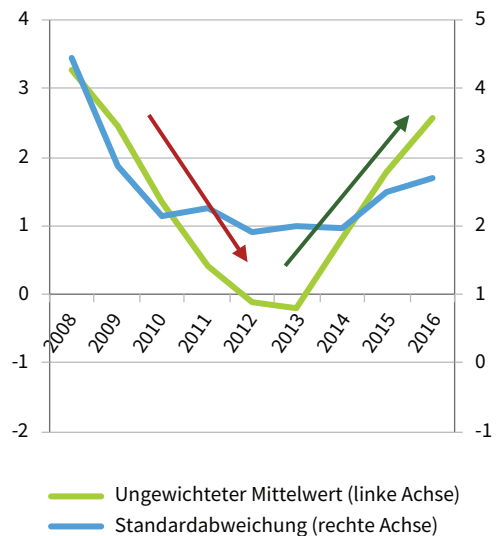
Nettoverdienst

Für die meisten Menschen stellt das Einkommen aus Erwerbsarbeit die Haupterwerbsquelle dar, um sich einen angemessenen Lebensstandard zu sichern. Die Entwicklungen bei den Einkommen aus Erwerbstätigkeit werden im sozialpolitischen Scoreboard durch die Messung des Nettoverdienstes eines ledigen Vollzeitarbeitnehmers ohne Kinder, der einen Durchschnittslohn bezieht, erfasst. Die Veränderung dieses Indikators ist von 3,27 % 2008 auf 2,56 % 2016 zurückgegangen (ungewichtete Mittelwerte, siehe Abbildung 6).² Auch die Schwankungsbreite ging von 4,4 2008 auf 2,7 2016 zurück. Trotz der zyklischen Komponenten, die die Leistung der Mitgliedstaaten beeinflussen, ist der Trend durch eine Abwärtskonvergenz gekennzeichnet.

Mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten verzeichnete in Bezug auf diesen Indikator einen Rückgang. Der größte Rückgang ist in der Slowakei zu beobachten, wo der Wert von 12,4 % auf 3,1 % gesunken ist, gefolgt von Litauen und Lettland (mit einem Rückgang von 7,5 bzw. 6,2 Prozentpunkten). Seit 2013 verzeichneten diese Mitgliedstaaten allerdings deutliche Zunahmen, und 2016 lagen sie über dem EU-Durchschnitt.

Nicht alle Mitgliedstaaten verzeichneten einen Rückgang. In Rumänien war die Fluktuation äußerst gering, und der Indikator stieg während des Beobachtungszeitraums meist an, und zwar um insgesamt 7,2 Prozentpunkte. Ungarn und Bulgarien gehörten mit einem Anstieg von 4,2 bzw. 2,4 Prozentpunkten zu den Ländern, die am besten abschnitten.

Abbildung 6: Abwärtskonvergenz beim Nettoverdienst eines ledigen Vollzeitarbeitnehmers ohne Kinder, EU, 2008-2016



Medizinische Versorgungslücken

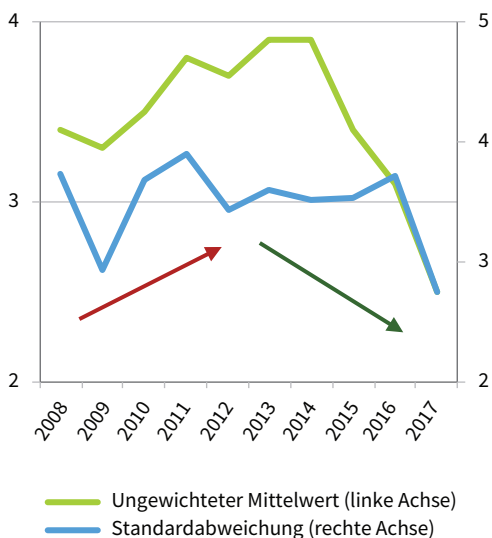
Eine angemessene medizinische Versorgung für alle Bürger ist ein Zeichen für soziale Gerechtigkeit und ein Grundrecht, und die EU verpflichtet die Mitgliedstaaten aktiv, dafür zu sorgen, dass ihre Gesundheitsversorgungssysteme die medizinischen Bedürfnisse ihrer Bevölkerung erfüllen. Unsere Untersuchung ergibt, dass der Anteil der Personen in der EU,

² Aufgrund des Mangels an verfügbaren Daten wurde diese Untersuchung ohne Zypern und Kroatien durchgeführt.

deren Bedarf an medizinischer Versorgung nicht erfüllt wurde, von 3,4 % 2008 auf 2,5 % 2017 gesunken ist (ungewichtete Mittelwerte, siehe Abbildung 7). Dabei lassen sich zwei unterschiedliche Trends erkennen. Erstens stieg der Anteil zwischen 2008 und 2014 von 3,4 % auf 3,8 %, da die öffentlichen Ausgaben im Zuge der Wirtschaftskrise gekürzt wurden. Anschließend ging der Anteil mit dem Einsetzen der Erholung 2014 erneut zurück und fiel 2017 auf 2,5 %. Aus diesem Grunde ist die Gesamtentwicklung im Zeitraum 2008 bis 2018 durch eine Aufwärtskonvergenz gekennzeichnet.

Mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten verzeichnete einen Rückgang der Anteile von Menschen mit einem nicht gedeckten Bedarf an medizinischer Versorgung. Die größte Verbesserung fand in Bulgarien (-13,2 %) statt, gefolgt von Rumänien (-6,4 %). Umgekehrt waren Estland und Griechenland diejenigen

Abbildung 7: Aufwärtskonvergenz des nicht erfüllten Bedarfs an medizinischer Versorgung, nach Selbstauskünften, EU, 2008-2017



Länder, in denen sich dieser Anteil – mit einem Anstieg von 6,5 % bzw. 4,6 % – am stärksten verschlechtert hat.

Abwärtstrends

Eine Abwärtskonvergenz wurde im Zeitraum 2008-2018 in einer relativ kleinen Gruppe von Indikatoren verzeichnet. Diese Indikatoren haben ihre politischen Ziele nicht erreicht, sondern sich verschlechtert. Der Trend ist gleichmäßig und weist keine starken Schwankungen im Zeitverlauf auf. Es ließen sich keine spürbaren Auswirkungen der Wirtschaftskrise beobachten, weder hinsichtlich des Wertes noch der Schwankungsbreite. Dies ist ein Zeichen dafür, dass in diesen Bereichen weitere politische Anstrengungen unternommen werden sollten, um eine Trendwende einzuleiten.

Diese Gruppe umfasst nur zwei Indikatoren: Einkommensungleichheit und Auswirkungen sozialer Transferleistungen auf die Armutsminderung (Tabelle 4). Der erste Indikator gehört zur Dimension „Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang“, der zweite zur Dimension „Öffentliche Unterstützung/Sozialschutz und Inklusion“.

Zwar zeichnen sich beide Indikatoren durch ein gemeinsames, abwärts gerichtetes Muster aus, doch weist nur der Indikator der Einkommensungleichheit auf eine Verschärfung der Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten hin. Und der Indikator ist genau in den Ländern, in denen die Ungleichheit ursprünglich geringer ausgeprägt war, am stärksten gestiegen.

Die Auswirkungen sozialer Transferleistungen auf die Armutsminderung folgen einem anderen Muster: zwar haben sich die Mitgliedstaaten einander angenähert, doch sank der Wert des Indikators ab 2010 beständig. In diesem Sinne waren die Auswirkungen sozialer Transferleistungen 2018 geringer als 2008, und es konnte zusammen mit der Konvergenz bei allen drei Konvergenzmessungen ein Abwärtstrend festgestellt werden.

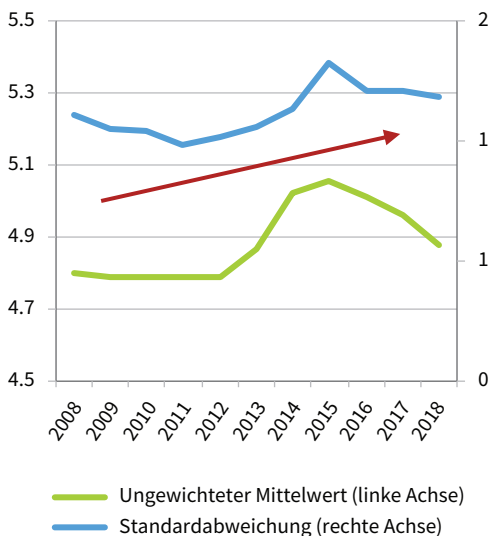
Tabelle 4: Indikatoren, die Abwärtstrends zeigen

Indikator	Dimension der Säule	Entwicklung zwischen 2008 und 2018
Einkommensungleichheit	Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang	Abwärtsdivergenz
Auswirkungen sozialer Transferleistungen	Öffentliche Unterstützung/Sozialschutz und soziale Inklusion	Abwärtskonvergenz

Einkommensungleichheit

Bei der Einkommensungleichheit war im Zeitraum 2008-2018 eine Abwärtsdivergenz zu erkennen. Dieser Indikator wird als Verhältnis des Einkommens des obersten Einkommensquintils zum Einkommen des untersten Einkommensquintils gemessen. Dieses Verhältnis ist von 4,8 2008 auf 4,9 2018 gestiegen (ungewichtete Mittelwerte, Abbildung 8), was einer wachsenden Ungleichheit entspricht. Die Entwicklung verlief im Zeitverlauf nicht konstant. Der Indikator ist seit 2012 nahezu unverändert geblieben, allerdings war im Anschluss daran zwischen 2013 und 2015 ein Anstieg zu beobachten. Seit 2015 ging die Einkommensungleichheit kontinuierlich zurück. Die Ungleichheiten zwischen den Mitgliedstaaten nahmen zu, was auf eine leicht divergierende Entwicklung hinweist.

Abbildung 8: Abwärtsdivergenz bei der Einkommensungleichheit, EU, 2008-2018



Alles in allem hat sich die Einkommensungleichheit in der Hälfte der Mitgliedstaaten verschärft. Zwischen 2008 und 2018 verzeichneten Litauen und Bulgarien die größten Zuwächse (von 6,1 auf 7,3 bzw. von 6,5 auf 7,6). Diese Länder gehörten schon 2008 zu den leistungsschwächsten Ländern, und die Ungleichheit nahm trotz einer rückläufigen Entwicklung in der übrigen EU weiter zu. Auch

in Luxemburg wurde ein starker Anstieg verzeichnet (von 4,1 auf 5).

Trotzdem war nicht in allen Mitgliedstaaten ein Anstieg zu beobachten: in Polen und Portugal war die Entwicklung rückläufig (von 5,1 auf 4,2 bzw. von 6,1 auf 5,2). In diesen Ländern nahm die Entwicklung jedoch jeweils einen unterschiedlichen Verlauf. Polen lag 2008 über dem EU-Durchschnitt, hat seitdem jedoch seinen Rückstand aufgeholt, 2018 einen Wert von 4,2 erreicht und lag damit unter dem EU-Durchschnitt. Demgegenüber lag Portugal 2008 über dem EU-Durchschnitt und blieb auch 2018 mit 5,2 weiterhin darüber.

Auswirkungen sozialer Transferleistungen

Die Auswirkungen sozialer Transferleistungen auf die Armutsminderung werden durch Ermittlung der prozentualen Reduzierung der Armutsgefährdungsquote aufgrund von sozialen Transfers (außer Rentenzahlungen) gemessen. Im Zeitraum 2008-2017 gingen die Auswirkungen sozialer Transferleistungen von 36,7 % auf 34,5 % zurück, dies entspricht einem Rückgang von über 2 Prozentpunkten (ungewichtete Mittelwerte). Zugleich verringerten sich die generellen Ungleichheiten zwischen den Mitgliedstaaten von 13,6 im Jahr 2008 auf 11,5 im Jahr 2017. Der Trend geht daher in Richtung einer Abwärtskonvergenz.

Die Verringerung der Auswirkungen wies in diesem Zeitraum keinen gleichmäßigen Verlauf auf. In den Jahren 2008 bis 2010 erhöhte sich der Indikator von 36,7 % auf 39,14 %. Nach 2010 fiel er aufgrund eines ständigen Rückgangs jedoch wieder auf den Durchschnittswert des Jahres 2017 in Höhe von 34,5 % zurück.

Mit Ausnahme von neun Mitgliedstaaten verzeichneten alle Mitgliedstaaten in Bezug auf diesen Indikator einen Rückgang. Die stärksten Rückgänge wurden in Tschechien, Ungarn und der Slowakei beobachtet, in denen der Wert um rund 12 Prozentpunkte sank. In Ungarn war dieser Rückgang konjunkturell bedingt, während er in Tschechien stabiler verlief, mit Ausnahme von Anstiegen in den Jahren 2013 und 2017.

Demgegenüber schnitten einige Länder relativ gut ab und verzeichneten einen Anstieg bei den Auswirkungen von Sozialtransfers. Die stärksten Zunahmen wurden in Lettland und Finnland mit 7,6 bzw. 6,7 Prozentpunkten

beobachtet. Lettland hat sich dem EU-Durchschnitt angenähert, obwohl das Land 2017 mit 21,3 % weiter unter diesem Wert lag. Finnland hatte bereits 2008 gut abgeschnitten, und im Zeitraum 2008 bis 2017 übertraf es das durchschnittliche EU-Wachstum und wurde ab 2016 zum leistungsstärksten Land in der EU.

Zusammenfassung

In Tabelle 5 sind die Konvergenzentwicklungen in Bezug auf die Indikatoren für die Kernziele des sozialpolitischen Scoreboards zusammengefasst, die bei dieser Studie festgestellt wurden.

Tabelle 5: Übersicht über die Konvergenzentwicklungen

Indikator	Ergebnis	Entwicklung zwischen 2008 und 2018
Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang		
Schulabbrecherquote	Aufwärtskonvergenz	Stark und stabil
Geschlechtsspezifische Beschäftigungsunterschiede	Aufwärtskonvergenz	Stark und stabil
AROPE	Aufwärtskonvergenz	Aufwärtskonvergenz in guten Zeiten
NEET-Quote	Aufwärtsdivergenz	Aufwärtskonvergenz in guten Zeiten
Einkommensungleichheit	Abwärtsdivergenz	Abwärtstrend
Dynamische Arbeitsmärkte und faire Arbeitsbedingungen		
Erwerbstätigenquote	Aufwärtskonvergenz	Aufwärtskonvergenz in guten Zeiten
Arbeitslosenquote	Abwärtsdivergenz	Aufwärtskonvergenz in guten Zeiten
Langzeitarbeitslosenquote	Abwärtsdivergenz	Aufwärtskonvergenz in guten Zeiten
Verfügbares Haushaltseinkommen	Aufwärtsdivergenz	Aufwärtskonvergenz in guten Zeiten
Nettoverdienst	Abwärtskonvergenz	Aufwärtskonvergenz in guten Zeiten
Öffentliche Unterstützung/Sozialschutz und Inklusion		
Formale Betreuung von Kindern unter drei Jahren	Aufwärtskonvergenz	Stark und stabil
Medizinische Versorgungslücken	Aufwärtskonvergenz	Aufwärtskonvergenz in guten Zeiten
Auswirkungen sozialer Transferleistungen	Abwärtskonvergenz	Abwärtstrend



Empfehlungen für die Politik

Eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Aufwärtskonvergenz gilt sowohl für die Stabilität der EU als auch die weitere Integration und für den künftigen Zusammenhalt der Mitgliedstaaten und Regionen als wesentliche Voraussetzung. Die europäische Säule sozialer Rechte stellt eine wesentliche politische Maßnahme zur Förderung der Aufwärtskonvergenz dar und wird von einem sozialpolitischen Scoreboard flankiert, mit dem die Leistung der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Säule verfolgt werden soll.

In diesem Kurzbericht werden die Entwicklungstrends der Indikatoren für die Kernziele des sozialpolitischen Scoreboards untersucht, um herauszufinden, inwieweit es in Bezug auf diese Indikatoren seit 2008 Verbesserungen gegeben hat und ob sich die Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf diese Indikatoren verringern. Die Untersuchung hat ergeben, dass sich die EU-Mitgliedstaaten trotz der negativen Auswirkungen der Krise auf bessere Beschäftigungs- und sozioökonomische Bedingungen zubewegen. Allerdings ist der Konvergenzverlauf bei diesen Indikatoren nicht einheitlich, und diesen Unterschieden muss im Rahmen von Strategien zur Verbesserung der Widerstandsfähigkeit gegenüber künftigen wirtschaftlichen Erschütterungen Rechnung getragen werden.

- Eine der wichtigsten Erkenntnisse der Untersuchung lautet, dass über die Hälfte der Indikatoren konjunkturbedingt im Hinblick auf die Leistung der EU insgesamt als auch die Schwankungsbreite zwischen den Mitgliedstaaten erheblich schwankten. In wirtschaftlich guten Zeiten war eine Aufwärtskonvergenz zu beobachten, bei der sich die Leistung verbesserte und die Mitgliedstaaten sich zunehmend einander annäherten. In schlechten Zeiten aber war eine Verschlechterung zu beobachten, und die Mitgliedstaaten entwickelten sich auseinander. Dieses Muster war für alle Indikatoren der Dimension „Dynamische Arbeitsmärkte und faire Arbeitsbedingungen“ der Säule charakteristisch, ebenso wie für die NEET- und die Armutsgefährdungsquoten und für soziale Ausgrenzung und medizinische Versorgungslücken.

Dieser Zusammenhang zwischen sozialem Fortschritt und Konjunkturverlauf wirft ein Schlaglicht auf die Bereiche, in denen die Mitgliedstaaten ihre wirtschaftliche und soziale Widerstandsfähigkeit stärken sollten, um ein nachhaltiges und integratives Wachstum zu fördern und künftige asymmetrische Erschütterungen abzufedern. Diesbezüglich bietet die Säule einen Rahmen für die Schaffung eines gerechteren, widerstandsfähigeren und nachhaltigeren Europas, damit die Mitgliedstaaten für künftige Herausforderungen gewappnet sind.

- Im Hinblick auf Einkommensungleichheit und die Auswirkungen sozialer Transferleistungen auf die Armut, die sich beide im Laufe dieser zehn Jahre verschärft haben, hat die EU am schlechtesten abgeschnitten. Zwar ist die Einkommensungleichheit in Europa nach wie vor geringer als in anderen Industrieländern der Welt, doch besteht bei diesem Indikator dringender Handlungsbedarf, um zu verhindern, dass ein Gefühl sozialer Ungerechtigkeit mitsamt seinen Folgen entsteht und sich in der EU-Bevölkerung breit macht.
- Die Mitgliedstaaten, die Sozialpartner und die Zivilgesellschaft sind gemeinsam dafür verantwortlich, die Säule für die Bürgerinnen und Bürger Realität werden zu lassen, wobei die EU-Organe ihre Maßnahmen unterstützen, indem sie den Rahmen abstecken und die Richtung vorgeben. Die Kommission hat zwar eine Reihe von legislativen und nichtlegislativen Initiativen in Bezug auf die Säule vorgelegt – darunter auch Initiativen in den Bereichen Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben, transparente und vorhersehbare Arbeitsbedingungen, Zugang zu Sozialschutz und Arbeitszeit –, doch sind für eine erfolgreiche Umsetzung der 20 Grundsätze gezielte Investitionen erforderlich, und es muss politisches Gewicht eingebracht werden.
- Zu den zahlreichen politischen Optionen für eine vollständige Umsetzung der Säule und für die Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Mitgliedstaaten wurde der Vorschlag für eine europäische Arbeitslosen-Rückversicherung vor Kurzem im Rahmen der neuen politischen Leitlinien der Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen erneut auf die Tagesordnung gesetzt. Mit einer solchen Versicherung könnten das makroökonomische Risiko verringert und zugleich die Konvergenz der sozioökonomischen Bedingungen für Arbeitslose gefördert werden. Auch die unausgewogenen Auswirkungen von Zeiten eines Konjunkturabschwungs in den Mitgliedstaaten könnten damit begrenzt und die potenziell negativen wirtschaftlichen und sozialen Folgen der Arbeitslosigkeit für europäische Bürgerinnen und Bürger abgemindert werden.
Fehlanreize und Verteilungseffekte in den einzelnen Ländern erschweren jedoch die Umsetzung einer solchen Rückversicherung. Ungeachtet der konzeptionellen Komplexität wird von politischen Entscheidungsträgern zunehmend anerkannt, dass die Systeme der Arbeitslosenunterstützung besser koordiniert werden müssen – nicht nur für die Stabilisierung des Konjunkturzyklus, sondern auch, um sicherzustellen, dass die Unionsbürgerinnen und -bürger Zugang zu ähnlichen Leistungen bei Arbeitslosigkeit haben.



Ressourcen

Alle Eurofound-Veröffentlichungen sind abrufbar unter www.eurofound.europa.eu

Eurofound-Website zum Thema „Überwachung der Konvergenz in der Europäischen Union“:
<http://eurofound.link/convergence>

EU-Plattform zur Überwachung der Konvergenz: <http://eurofound.link/convergencehub>

Eurofound (2018a), *Fortschritte bei der Konvergenz im Bereich Beschäftigung*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Eurofound (2018b), *Fortschritte bei der Konvergenz im sozioökonomischen Bereich*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Eurofound (2018c), *Aufwärtskonvergenz in der EU: Konzepte, Messungen und Indikatoren*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Eurofound (2019a), *Fortschritte bei der Konvergenz im Bereich Arbeitsbedingungen*, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Eurofound (2019b), *Upward convergence in employment and socioeconomic factors* (Aufwärtskonvergenz im Bereich Beschäftigung und sozioökonomische Faktoren), Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg.

Europäische Kommission (2017), *Empfehlung der Kommission zur europäischen Säule sozialer Rechte*, C(2017) 2600 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2018a), *Entwurf des gemeinsamen Beschäftigungsberichts der Kommission und des Rates, Begleitunterlage zur Mitteilung der Kommission zum Jahreswachstumsbericht 2019*, COM(2018) 761 final, Brüssel.

Europäische Kommission (2018b), *Überwachung der Umsetzung der europäischen Säule sozialer Rechte*, COM(2018) 130 final, Straßburg.

Europäische Kommission (2018c), *Vorschlag für eine Empfehlung des Rates zu hochwertiger frühkindlicher Betreuung, Bildung und Erziehung*, COM (2018)217 final, Brüssel.

Europäische Kommission (undatiert), *Social Scoreboard: Supporting the European Pillar of Social Rights*, Webseite, aufgerufen am 29. Oktober 2019.

Kontaktaufnahme mit der EU

Persönlich

In der Europäischen Union gibt es Hunderte von „Europe-Direct“-Informationsbüros. Die Adresse des Büros in Ihrer Nähe finden Sie unter: https://europa.eu/european-union/contact_de

Telefon oder E-Mail

Europe Direct ist ein Dienst, der Ihre Fragen zur Europäischen Union beantwortet. Kontaktieren Sie Europe Direct:

– über die gebührenfreie Nummer: 00 800 6 7 8 9 10 11 (manche Telefondienstleister können allerdings Gebühren berechnen),

– über die folgende Rufnummer der Zentrale: +32 22999696

per E-Mail über: https://europa.eu/european-union/contact_de

Wo finden Sie Informationen über die EU

Im Internet

Informationen über die Europäische Union in allen Amtssprachen der EU sind verfügbar auf der Europa-Website unter: <http://europa.eu>

EU-Veröffentlichungen

Unter folgender Adresse können Sie beim EU Bookshop EU-Veröffentlichungen herunterladen oder bestellen: <http://publications.europa.eu/eubookshop>. Wünschen Sie mehrere Exemplare einer kostenlosen Veröffentlichung, wenden Sie sich bitte an Europe Direct oder das Informationsbüro in Ihrer Nähe (siehe https://europa.eu/european-union/contact_de).

EU-Recht und damit zusammenhängende Dokumente

Informationen zum EU-Recht, darunter alle EU-Rechtsvorschriften seit 1951 in sämtlichen Amtssprachen, finden Sie in EUR-Lex unter: <http://eur-lex.europa.eu>

Offene Daten von der EU

Über ihr Offenes Datenportal (<http://data.europa.eu/euodp/de/home>) stellt die EU-Datensätze zur Verfügung. Die Daten können zu gewerblichen und nicht gewerblichen Zwecken kostenfrei heruntergeladen werden.

Die europäische Säule sozialer Rechte ist als Kompass für eine erneute Aufwärtskonvergenz zwischen den Mitgliedstaaten in Richtung besserer Arbeits- und Lebensbedingungen angelegt. Sie wird von einem sozialpolitischen Scoreboard für die Überwachung der Fortschritte der Mitgliedstaaten flankiert.

In diesem Kurzbericht werden die Ergebnisse einer Untersuchung der Aufwärtskonvergenzmuster bei den Indikatoren für die Kernziele des sozialpolitischen Scoreboards und der Zusammenhang zwischen Konvergenz und Konjunkturzyklus im Zeitraum 2008 bis 2018 vorgestellt. Die Ergebnisse zeigen, dass trotz der Wirtschaftskrise, die Europa ab 2008 erfasste und zu einer Verlangsamung der Konvergenz der Mitgliedstaaten in Bezug auf einige Indikatoren geführt hat, die Aufwärtskonvergenz in Bezug auf mehrere Indikatoren einschließlich auf die Indikatoren zu Beschäftigung und Armutsrisiko wiederhergestellt werden konnte. Obwohl die Untersuchung aufzeigt, dass die meisten Indikatoren mit unterschiedlichen Dynamikstufen von Aufwärtskonvergenz verbunden sind, von denen einige sehr stabil und andere eher unbeständig sind, weisen einige wenige Indikatoren noch immer auf einen Abwärtstrend im Laufe dieses Zehnjahreszeitraums hin.

Die Europäische Stiftung zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen (Eurofound) ist eine dreigliedrige Agentur der Europäischen Union, die 1975 gegründet wurde. Sie hat den Auftrag, Fachwissen im Bereich sozial-, beschäftigungs- und arbeitspolitischer Strategien gemäß der Verordnung (EU) 2019/127 bereitzustellen.

